

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan Negara Hukum. Pengaturan ini termuat dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*)”¹. Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat dikatakan bahwa negara itu tidak boleh melaksanakan aktivitasnya hanya berdasarkan atas kekuasaan saja tetapi harus melaksanakan berdasarkan hukum yang telah ditetapkan. Nilai-nilai Pancasila dijadikan sebagai landasan dalam bernegara hukum yang tujuan akhir dari bernegara hukum adalah untuk menjadikan kehidupan rakyat dan bangsa ini bahagia². Sesuai dengan konsep dari Negara Indonesia yaitu Negara Hukum Pancasila yang bertumpu pada setiap sila-sila yang ada³.

Salah satu tujuan dari dibentuknya Negara Indonesia termuat di dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang terdapat di dalam alinea keempat yakni “memajukan kesejahteraan umum”⁴. Berdasarkan tujuan negara tersebut dapat dikatakan bahwa Negara dapat dijadikan sebagai alat untuk dapat bertindak demi kepentingan rakyat agar tujuan menyejahterakan rakyat dapat tercapai.

¹ Lihat *Penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*.

² Satjipto Raharjo, *Penegakan Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2010), h. 43.

³ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*, (Jakarta: Kencana, 2005), h. 97.

⁴ *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: Setia Kawan, 2008), h. 2.

Dalam memajukan kesejahteraan umum pemerintah bertanggung jawab untuk memberikan hak-hak dari seluruh warga negaranya disemua lapisan termasuk hak warga negara yang mengalami masalah sosial yakni masyarakat miskin dan anak terlantar, seperti yang telah diamanatkan di dalam konstitusi negara yang terdapat di dalam Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “Fakir miskin dan Anak terlantar dipelihara oleh negara”. Berdasarkan pengaturan yang terdapat dalam Pasal 34 Ayat (1) tersebut terdapat makna “dipelihara oleh negara”. Berarti negara mempunyai tanggung jawab sebagai pemelihara fakir miskin dan anak terlantar yang akan dijaga dan dirawat oleh negara.

Anak mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara karena anak adalah tunas yang akan tumbuh dan berkembang menjadi bagian dari generasi penerus perjuangan dalam pencapaian cita-cita bangsa. Sebagai generasi penerus maka seharusnya anak perlu dirawat, dibina dan ditingkatkan kesejahteraannya agar dapat tumbuh dan mengembangkan kepribadian dan kemampuan serta keterampilan dalam melaksanakan peranan dan fungsi dalam kehidupan sesuai dengan pertumbuhan usianya⁵. Namun seiring dengan perkembangan globalisasi, banyak muncul permasalahan sosial yang terjadi di sebagian besar daerah perkotaan khususnya di daerah Pekanbaru. Salah satu diantaranya adalah masalah anak terlantar dan dalam hal ini menjadi pekerjaan rumah yang harus diatasi oleh Dinas Sosial dan

⁵ Ingata Khaizu, *Upaya-upaya perlindungan terhadap anak terlantar*, Skripsi Universitas Indonesia, h. 28.

Pemakaman Kota Pekanbaru yang memang sasaran dan prioritasnya adalah menangani Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)⁶.

Seorang anak dikatakan terlantar bukan hanya karena ia sudah tidak memiliki kedua orang tua saja, tetapi terlantar dapat juga diartikan ketika hak-hak anak untuk tumbuh dan berkembang secara wajar (seperti perhatian kasih sayang dari orangtua, kebutuhan jasmani dan mental), hak untuk memperoleh pendidikan yang layak minimal 9 tahun, pengembangan diri, menyatakan pendapat dan berpikir, memperoleh sarana bermain dan berekreasi serta hak untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang memadai, tidak terpenuhi secara keseluruhan karena alasan kelalaian, ketidakmengertian orang tua, ketidakmampuan ataupun kesengajaan dari orangtua anak tersebut, sehingga anak-anak ini menghabiskan waktunya di luar ruangan atau di jalanan⁷.

Anak terlantar tersebut bertahan hidup dengan melakukan aktivitas disektor informal, seperti mengamen, menyemir sepatu, menjual koran, mengelap kendaraan, memulung barang bekas, mengemis, dan lain sebagainya. Dikarenakan pergaulan bebas di jalanan, tidak jarang anak-anak ini melakukan tindakan kriminal seperti mencopet, mencuri, dan terlibat perdagangan sex karena terdesak oleh keadaan ekonomi. Dalam beberapa tahun terakhir ini, perhatian pemerintah dan publik terhadap kehidupan anak-anak memang semakin meningkat, namun dibalik itu semua ternyata semakin tingginya perhatian yang diberikan oleh pemerintah dan masyarakat ini tidak berdampak berbanding lurus terhadap penurunan jumlah anak terlantar.

⁶[Http://dinsos.pekanbaru.go.id/index.php?view=article&catid=7:sasaran-prioritas](http://dinsos.pekanbaru.go.id/index.php?view=article&catid=7:sasaran-prioritas).

⁷*Undang-undang RI No. 23 Tahun 2002 Tentang Perlindungan Anak.*

Melihat keadaan dan kondisi ini dapat disebabkan karena penanganan yang selama ini diberikan hanya sebatas tampilan fisiknya saja. Padahal dibalik tampilan fisik itu ada kondisi yang memprihatinkan, bahkan kadang-kadang lebih parah. Hal ini disebabkan oleh makin rumitnya krisis di Indonesia : krisis ekonomi, hukum, moral, dan berbagai krisis lainnya dan ini menyebabkan dampak buruk pada daerah-daerah ibukota provinsi khususnya Pekanbaru terhadap munculnya anak-anak terlantar⁸.

Berdasarkan Data Sensus terakhir di Tahun 2012 yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Kota Pekanbaru, jumlah keseluruhan penduduk Kota Pekanbaru adalah 964.558 jiwa. Sedangkan dilihat dari jumlah penduduk menurut per kecamatan yang ada di Kota Pekanbaru, khususnya di Kecamatan Sail berjumlah 23.037 jiwa⁹. Pertumbuhan penduduk ini rupanya dibarengi pula dengan pertumbuhan anak terlantar. Pada tahun 2009 jumlah anak terlantar di Kota Pekanbaru tercatat sebanyak 1.586 jiwa yang tersebar di beberapa kecamatan dan khususnya di Kecamatan Sail anak terlantar ini berjumlah 33 jiwa¹⁰. Namun jumlah ini tidak dapat ditetapkan dengan pasti karena terus berubah-ubah lantaran sebagian anak terlantar tersebut sering berpindah-pindah tempat tidak berdomisili di Kota Pekanbaru, selain itu kurangnya data sensus terbaru yang dilakukan oleh pemerintah.

Permasalahan anak terlantar tidak lepas dari tingginya tingkat kompleksitas permasalahan penduduk mulai dari banyaknya pendatang, tingginya

⁸ Data Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Kota Pekanbaru, <http://gagasanriau.com>

⁹ Daftar Rekapitulasi Jumlah Penduduk Kecamatan Sail, Bulan Oktober 2013.

¹⁰ Data Sensus Penduduk Badan Pusat Statistik Kota Pekanbaru tahun 2010

tingkat kebutuhan hidup, sempitnya lapangan pekerjaan dan tingkat pendidikan yang rendah. Sehingga ini menjadi fenomena yang sudah mulai kelihatan di Kota Pekanbaru. Selain itu, pembinaan dan pemberdayaan pada lingkungan keluarga tempat mereka tinggal tampaknya belum banyak dilakukan, padahal keluarga merupakan pusat pendidikan, pembinaan dan pemberdayaan pertama yang memungkinkan anak-anak itu tumbuh dan berkembang dengan baik, sehat dan cerdas. Dengan demikian, masih ada kebijakan dari pemerintah yang belum tepat sasaran untuk mengatasi anak terlantar ini. Seperti contohnya di Kecamatan Sail, masih ada ditemukan anak-anak yang putus sekolah, bekerja di pasar, berjualan di perempatan lampu lalu lintas dan meminta-minta di jalanan yang belum tertangani oleh pemerintah terkait¹¹.

Meskipun sudah menyediakan rumah singgah atau panti untuk anak terlantar dan juga membuat undang-undang, kebijakan, serta banyaknya lembaga yang berkenaan dengan permasalahan anak terlantar namun masalah anak terlantar masih tetap ada. Mengingat jumlah peningkatan anak terlantar di Kota Pekanbaru dengan mudah dapat diperhatikan dengan jelas sebab terus tumbuh dan berkembang. Oleh sebab itu, penanganan yang nyata (*real*) dari pemerintah sangat diperlukan untuk kesejahteraan hidup anak dikarenakan permasalahan sosial yang satu ini sudah menjadi tanggung jawab dari Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru sesuai tugas dan fungsi yang telah diberikan oleh undang-undang terhadap penanganan anak terlantar.

¹¹ Artata, Anak Terlantar di Kecamatan Sail, *Wawancara*, Pekanbaru, 5 Februari 2014.

Berdasarkan tugas dan tanggung jawab pemerintah khususnya Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru yang menangani anak terlantar dan telah diamanatkan oleh Konstitusi yang tertuang di dalam Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yaitu “fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara”¹², maka ini harus diatasi semaksimal mungkin, efektif, terorganisir dan langsung ke akar permasalahannya karena anak terlantar dipelihara oleh negara, artinya bahwa negara dalam hal ini pemerintah wajib memelihara, merawat dan menjaga seluruh anak terlantar yang terdapat di Indonesia khususnya di Kota Pekanbaru. Oleh karena itu Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas maka saya tertarik untuk mengkaji penelitian ini dengan judul yaitu **“Efektivitas Penanganan Anak Terlantar Oleh Dinas Sosial Dan Pemakaman Kota Pekanbaru Berdasarkan Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (Tinjauan Sosiologis Anak Terlantar di Kecamatan Sail Kota Pekanbaru)”**.

B. Batasan Masalah

Penelitian ini penulis batasi hanya pada sebagian anak terlantar yang ditemui saja untuk didata dan hanya berupa tanggung jawab pemerintah dalam hal ini Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru serta penerapannya di lapangan dalam menangani permasalahan anak terlantar, sesuai amanat konstitusi pada Pasal 34 Ayat (1) UUD 1945 berdasarkan makna “Dipelihara oleh negara” di Kota Pekanbaru.

¹²*Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diterangkan tadi, maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana Efektivitas Penanganan Anak Terlantar Oleh Dinas Sosial Dan Pemakaman Kota Pekanbaru Berdasarkan Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 ?
2. Apa saja faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam Penanganan Anak Terlantar Oleh Dinas Sosial Dan Pemakaman Kota Pekanbaru Berdasarkan Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 ?

D. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui efektivitas penanganan anak terlantar oleh Dinas Sosial Dan Pemakaman Kota Pekanbaru berdasarkan Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi penghambat dalam penanganan anak terlantar oleh Dinas Sosial Dan Pemakaman Kota Pekanbaru berdasarkan Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

Adapun manfaat yang diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Dapat menambah ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Tata Negara khususnya tentang pelaksanaan dari pasal 34 Ayat 1 UUD 1945.

- b. Dapat memberikan masukan dalam bidang Hukum Tata Negara kepada masyarakat, pemerintah dan aparat penegak hukum tentang penanganan anak terlantar.
- c. Sebagai bahan acuan kita termasuk pemerintah agar bisa memberikan bantuan moril dan materil kepada anak terlantar.
- d. Sebagai pemenuhan syarat guna menyelesaikan studi dan meraih gelar sarjana hukum.

2. Manfaat Praktis

Dapat dijadikan pedoman dan bahan rujukan bagi peneliti lain, masyarakat ataupun pihak lainnya yang juga membahas tentang efektifitas penanganan anak terlantar oleh Dinas Sosial Dan Pemakaman Kota Pekanbaru berdasarkan Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Pendekatan

Dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan itu, berbagai informasi dan data bisa didapat dan diteliti. Untuk itu, dipenelitian ini penulis memakai pendekatan undang-undang (*statute approach*). Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isi hukum.

2. Jenis dan Sifat Penelitian

Penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian Observational Research dengan cara survei langsung kelapangan. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis empiris yaitu menganalisis

permasalahan dari sudut pandang pelaksanaan peraturan perundang-undangan di lapangan. Sedangkan sifat penelitian adalah penelitian deskriptif yaitu penelitian yang menggambarkan bagaimana efektivitas penanganan anak terlantar oleh Dinas Sosial Dan Pemakaman Kota Pekanbaru berdasarkan Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.

3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kota Pekanbaru tepatnya di Kecamatan Sail yaitu di sekitaran lampu lalu lintas persimpangan Rumah Dinas Gubernur dan di Pasar Sail Hangtuah, dengan alasan di Kecamatan Sail ini dapat memberikan gambaran secara umum tentang efektivitas penanganan anak terlantar oleh Dinas Sosial Dan Pemakaman Kota Pekanbaru berdasarkan Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Sehingga dengan adanya penelitian ini dapat dilihat bagaimana tanggung jawab pemerintah khususnya di sini adalah Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru dalam memelihara dan menangani anak terlantar.

4. Populasi dan Sampel¹³

a. Populasi

Populasi merupakan keseluruhan himpunan variabel atau jumlah responden dalam penelitian. Dalam penelitian ini yang dijadikan populasi adalah anak terlantar yang ada di Kota Pekanbaru khususnya di kecamatan Sail dengan jumlah anak terlantar sebanyak 33 jiwa.

¹³ Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008), h. 95-106.

b. Sampel

Sampel/responden adalah sebagian dari populasi, yaitu sebanyak 15 orang anak terlantar. Pengambilan sampel dalam penelitian ini dilakukan dengan cara sistem *Purposive sampling*, yaitu teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu, atau bisa diartikan sebagai suatu proses pengambilan sampel dengan menentukan terlebih dahulu jumlah sampel yang hendak diambil, kemudian pemilihan sampel dilakukan dengan berdasarkan tujuan-tujuan tertentu, asalkan tidak menyimpang dari ciri-ciri sampel yang ditetapkan.

5. Objek dan Subjek Penelitian

- a. Objek dari penelitian ini adalah efektivitas penanganan anak terlantar.
- b. Subjek penelitian adalah Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru serta anak terlantar.

6. Sumber Data

- a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh secara langsung dari subjek penelitian dari hasil wawancara dan penyampaian daftar pertanyaan kepada Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, anak terlantar, dan subjek lainnya yaitu Badan Pusat Statistik (BPS),
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan yang berupa bahan-bahan hukum yang terdiri dari:
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat yang terdiri dari:
 - a) Undang-Undang Dasar 1945

- b) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak
- c) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak
- d) Konvensi Hak Anak
- e) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial

- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk serta penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku literatur, makalah, artikel, hasil penelitian, dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.
- 3) Bahan Hukum Tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri dari:
 - a) Kamus Umum Bahasa Indonesia
 - b) Kamus Hukum/Ilmiah

7. Teknik Pengumpulan Data

a. Observasi

Observasi adalah pengamatan langsung di lokasi penelitian yang dilakukan untuk mengumpulkan data dan fakta awal. Pengamatan ini khususnya berkaitan dengan hak apa saja yang telah diperoleh oleh anak terlantar dalam penanganan yang dilakukan oleh Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru.

b. Wawancara

Wawancara, yaitu tanya jawab secara langsung dengan para responden tentang permasalahan dalam penelitian ini dengan menggunakan pedoman wawancara. Salah satunya adalah mengajukan pertanyaan kepada beberapa responden yang bisa memberikan data-data yang berkaitan dengan penelitian ini.

c. Angket

Angket adalah sejumlah pertanyaan tertulis pada kondisi tertentu yang digunakan untuk memperoleh informasi dari responden yaitu anak terlantar/keluarganya dari laporan tentang pribadinya atau hal-hal yang ia ketahui.

d. Studi Kepustakaan

Studi kepustakaan ini merupakan cara yang dilakukan untuk memperoleh data atau informasi melalui membaca dan menelaah buku-buku, jurnal, dan bahan-bahan referensi media cetak yang tersedia di perpustakaan¹⁴.

8. Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan baik dari penelitian kepustakaan maupun dari penelitian lapangan selanjutnya dianalisis secara kualitatif yaitu: metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang diperoleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori dari studi kepustakaan sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini. Dalam analisis data ini digunakan cara berfikir

¹⁴ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1997), h. 52.

induktif, yaitu menyimpulkan hasil penelitian dari hal yang bersifat khusus untuk kemudian diambil kesimpulan yang bersifat umum.

F. Sistematika Penulisan

Untuk memberikan pemaparan yang sistematis maka dibuatlah pembahasan ini dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, batasan masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : Gambaran umum tentang lokasi penelitian yang terdiri dari : sejarah terbentuknya Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, sasaran dan prioritas serta kebijakan, tugas pokok dan fungsi, visi dan misi Dinas Sosial dan Pemakaman Kota Pekanbaru, serta geografi dan demografi Kecamatan Sail.

BAB III : Tinjauan teoritis tentang efektivitas penanganan anak terlantar yang terdiri dari : konsep efektivitas, pengertian anak terlantar, karakteristik atau ciri-ciri anak terlantar, dan bentuk tanggung jawab pemerintah terhadap penanganan anak terlantar.

BAB IV : Hasil penelitian dan pembahasan tentang efektivitas penanganan anak terlantar oleh Dinas Sosial Dan Pemakaman Kota Pekanbaru berdasarkan Pasal 34 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 dan faktor-faktor yang menghambat dalam penanganan anak terlantar di Kecamatan Sail.

BAB V : Merupakan Kesimpulan dan Saran.